

ORIENTACIONES AL TURISMO EN MÉXICO PARA EL DESARROLLO REGIONAL: UN ACERCAMIENTO A LOS MARCOS NORMATIVOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nelly Eblin Barrientos Gutiérrez¹

RESUMEN

Las políticas públicas suponen intereses comunes de un grupo, ejercicio de poder y orientación hacia un ideal de bien común, y en ello estriba su bondad. La normatividad en políticas públicas en materia de desarrollo en nuestro país es novicia, pero durante su trayecto el turismo ha estado presente cobrando matices en el papel que el Estado prevé en el desarrollo de las regiones de México. Para el Estado mexicano las políticas públicas de desarrollo cuentan con un trazo fundamental llamado Plan Nacional de Desarrollo, ordenamiento constitucional a fin de garantizar tanto el desarrollo como el bienestar social. Las previsiones en cada Plan han contemplado de manera permanente en los últimos 6 sexenios al turismo como una estrategia fundamental de desarrollo, cuyo principal desafío es integrar una planificación territorial que considere los diferentes escenarios a su interior, particularmente en aquellos territorios en donde la marginación, la pobreza y la desigualdad constituyen contrastes frente a las oportunidades naturales y culturales de tales escenarios.

Identificar los cambios en el discurso político normativo permite un mejor escenario de valoración de los alcances del turismo bajo los objetivos de desarrollo para él trazadas y la incorporación paulatina de un abordaje regional.

¹ Doctora en Estudios Regionales; CONACYT- Universidad del Papaloapan; negutierrezgu@conacyt.mx ó nelly.barrientos@unpa.edu.mx

El siguiente documento es de carácter descriptivo, guarda como objetivo identificar la visión sobre el turismo para el desarrollo del país por el Estado y se vincula al desarrollo del proyecto “Análisis socio-cultural-económico que permita el desarrollo turístico sostenible en la ruta de la Chinantla” impulsado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Universidad del Papaloapan.

PALABRAS CLAVE: Políticas públicas, Turismo, Desarrollo regional

INTRODUCCIÓN

Desde el enfoque de polos de desarrollo que analiza Hermansen “...el desarrollo debe considerarse como un proceso temporal dinámico...” “...el desarrollo ocurre en un contexto espacial definido que involucra interdependencias espaciales...” (1977, pág. 18).

Observar el desarrollo supone, entonces, precisar diferencias, reconocimiento histórico y social de las regiones, así como las características que constituyen ventajas y desventajas de éstas para desarrollarse.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2008), como parte de los productos del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), dentro de los resultados más recientes de la Cuenta Satélite del Turismo de México (CSTM) señala que la participación del Producto Interno Bruto para el turismo en el 2014 en el país es de 8.6 y que ese porcentaje se distribuye en actividades tales como transporte de pasajeros; restaurantes, bares y centros nocturnos; alojamiento; tiempos compartidos; segundas viviendas; bienes y artesanías; comercio; agencias de viaje y tour operadores; servicios de alquiler y negocios; servicios de esparcimiento, entre otros. De éstos los tres

primeros porcentajes son los representados por servicios de alquiler y negocios (21.5%); transporte a pasajeros (16.8%) y bienes y artesanías (15.5%).

En tanto a las formas de turismo que se identifican, en 2014, los porcentajes se distribuyen entre un turismo interno (81.4%); un turismo receptivo (11.2%) y un turismo emisor (7.4%). Ese mismo año el consumo turístico interior por motivos de viaje da cuenta que 36.8% realiza turismo por vacaciones; 24.1% por motivos diversos y 20.4% por negocios. Estos datos como indicaciones de los 3 primeros posicionamientos.

De acuerdo a resultados del Sistema de Cuentas Nacionales de México SCNM publicado en el 2015 con datos del 2013, los últimos seis años han existido variaciones considerables en la contribución de las actividades turísticas al Producto Interno Bruto Nacional. Así se tiene que para el 2008 representó el 8.6%; para el 2009, 8.9; para el 2010, 8.7; para el 2011 y 2012, 8.4, y para el 2013 representó el 8.7.

A pesar de las variaciones en los datos el turismo en nuestro país ha tenido un crecimiento sostenido y ha sido considerado una de las actividades centrales en la economía mexicana por varios sexenios, en donde de manera común la prestación de dichos servicios la economía del trabajo ha corrido a cargo de las propias comunidades y la pregunta central ha girado en torno a las condiciones bajo las cuales dichas comunidades se vuelven partícipes de su propio desarrollo. Se suma a la captación de divisas su vinculación al crecimiento económico de regiones marginales o de alta pobreza y en donde la noción de desarrollo toma asiento en las políticas sociales desde las que se ordena la política pública en materia de turismo. Hoy el término turismo está asociado al desarrollo regional y a las nuevas formas de ordenamiento territorial en virtud de un tipo de tendencia global de turismo, una lógica contextual distinta.

Pero, pensar en las regiones sospecha cambios en las concepciones sobre:

- Observar lo local de forma diferenciada.
- Observar el reordenamiento de fronteras.
- Estudiar la dinámica de las economías regionales, políticas públicas, población y cultura.
- Establecer objetivos específicos, métodos, metodologías e instrumentos de estudio que respondan a las realidades complejas y permitan adecuaciones a una realidad social cambiante y con un fuerte reclamo por un estado social y democrático de derecho.
- Establecer un perfil ciudadano favorable para el bienestar y el aumento de la calidad de vida en dichas regiones.

Pensar en características puntuales, de todo orden, que determinan las necesidades reales de los actores, de tal forma que las mejoras son pensadas desde y para las regiones y que conducen a la mejora del sistema jurídico y permite establecer prioridades en las previsiones de desarrollo.

La región

Para el siglo XX el término región sufre algunas reconceptualizaciones, incluyendo para su reflexión el factor espacio. “El comienzo del siglo XX marca el principio de la formación moderna de las disciplinas sociales incluyendo a los teóricos regionales de la localización” (Mendoza & Días Bautista, 2006, pág. 12) esta última centrada básicamente en los costos del transporte y que traería como aportación fundamental el análisis del crecimiento económico de una región.

Entre la década de los 50 y 80, para ese mismo siglo, se entabla una vinculación estrecha entre la economía espacial y la geografía económica que reorienta las discusiones conceptuales a partir de las observaciones de nuevos procesos de producción y teorías económicas, como la del materialismo histórico, entre las más destacadas, apuntando, desde

los estudios geográficos, las reflexiones en la relevancia de la construcciones sociales a partir de las políticas de desarrollo, y otorgando así una resignificación del término región comenzando con las implicaciones que para esa época se señalaban del desarrollo.

Para los años 80, las aportaciones de la geografía a las ciencias sociales se centran en los primeros trazos de lo que la innovación implica, pensada ésta desde los procesos de producción de la empresa y posteriormente ampliada y trasladada a las reflexiones del aprendizaje como procesos colectivos que se realizan a través de diferentes direcciones (Rosales Ortega, 2006). Con esta otra aportación de la geografía se pone de nueva cuenta en el escenario de la discusión la importancia que guardan las relaciones sociales entre los elementos que tradicionalmente ha estudiado la economía: mercado, distribución de recursos..., pero esta vez despertando un interés particular por definir el medio en donde las innovaciones son llevadas a cabo.

Para finales del mismo siglo la economía ofrece un análisis de la importancia de la perspectiva institucional en el fortalecimiento a los territorios. Junto a esto se observa que el desarrollo y la competitividad tienen cada vez más un carácter localizado, y este carácter lleva el análisis del espacio más allá de su relación con la economía y la sociedad: la cultura comienza a tener un papel valorativo para redimensionar el espacio, así como la concepción compleja de la realidad que permite ver al espacio como una construcción social y dar cabida en los debates de éste a las metodologías y epistemologías de las ciencias sociales.

En el siglo XXI la discusión ha colocado al trabajo interdisciplinario como la respuesta a la inclusión espacial en el estudio de cada una de las disciplinas. El interés de que la noción espacio cobre valor en los diversos escenarios disciplinares se centra en que todo fenómeno a observarse está inscrito en un espacio. En el caso específico del término región existe una

relación directa entre éste y el espacio. Juan José Palacios ofrece una conceptualización interesante a finales del siglo XX para aludir al término desde la dimensión espacial de los procesos sociales, definiéndolo de la siguiente forma:

Secciones de territorio en cuyo seo está asentado un grupo humano que es parte de una formación social más amplia [...] Este grupo o subsistema social, históricamente determinado, imprimirá su sello particular a la organización de ese territorio [...] Su extensión, forma y posición relativa, no se explicarán por leyes físicas, sino por las que gobiernan esos fenómenos sociales de acuerdo al modo de producción dominante. (Palacios, 1983, pág. 9).

A partir de la reconstrucción del espacio desde la dimensión histórica presentada aquí brevemente, se puede afirmar que el término región se encuentra asociado a la noción de espacio-tiempo y a la apropiación que el sujeto (individual o colectivo) hace de éste para representarse, conformar su identidad y asegurar su supervivencia y bienestar desde los diferentes procesos socio culturales y de interacción social. Quizá debido a ello su alusión se ha incorporado paulatinamente en las expresiones normativas que guían la política pública en México.

POLÍTICAS PÚBLICAS SEXENALES EN MATERIA DE TURISMO

La normatividad en políticas públicas para el desarrollo regional en México es novicia. Es apenas durante el sexenio de 1976 a 1982 cuando a nivel jurídico administrativo se impulsan instrumentos que permiten una planeación en el país institucionalizada en la administración pública. Durante este periodo los precedentes más importantes de dicha instrumentalización hacen referencia a los decretos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en vigor desde el 1 de enero de 1977); la Ley de Asentamientos Humanos (expedida el 26 de mayo de 1976) y la Ley Federal de Turismo (publicada el 1 de enero de 1980).

Y es hasta después de la década de los 80's cuando el marco legislativo de desarrollo en el país cobra vigor al expedirse, en 1983, la Ley de Planeación de carácter federal, la cual tiene como objetivo establecer los principios básicos del Sistema de Planeación Democrática.

Hoy, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 25, le corresponde al Estado la dirección del desarrollo nacional para garantizar tanto la sustentabilidad como integralidad del mismo. La libertad y dignidad de individuos, grupos y clases se prevé serán alentadas por la competitividad, el crecimiento económico y el empleo. Planear, conducir, coordinar y orientar las actividades económicas son, entonces, actividad central para el Estado. Mientras el artículo 25 constitucional hace alusión a dicha responsabilidad, el 26 constitucional se correlaciona estrechamente al indicar la obligación de organizar un sistema de planeación democrática en términos de proyecto nacional, lo que deriva en la articulación y publicación sexenal de planes nacionales de desarrollo.

Desde el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982- 1988) a la fecha se cuentan con 6 Planes Nacionales de Desarrollo disponibles para su revisión y lectura en la información parlamentaria que ofrece la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión en línea.

El Plan de Nacional de Desarrollo 1983 -1988

El Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1988 refiere como un mecanismo importante para su construcción foros de consulta nacional llevados a cabo durante el año de 1983 con el propósito de identificar prioridades y problemas de la sociedad mexicana. Dentro de los sectores convocados el turismo fue uno de ellos. El documento establece algunos pronunciamientos orientados a la formulación del Plan. Se precisó necesario “el uso eficiente de la capacidad instalada para el turismo social” (Honorable Congreso de la Unión, 1983), a partir de lo cual se

incluye dentro de las estrategias de desarrollo económico y social al turismo como un sector específico. Asimismo, se evalúa algunos resultados económicos de una década en varios sectores: de 1960 a 1970, y dentro de éstos los del turismo. Se indica que los ingresos por turismo tuvieron un crecimiento del 11 al 13 por ciento de 1960 a 1970 y, además, se señala que bajaron al 7 por ciento durante la década de 1980. Dentro de las prospecciones a futuro, el documento señala que el turismo “[...] por su encadenamiento hacia atrás y su relación producto-empleo, coadyuvaría al objetivo de crear un mayor volumen permanentemente de fuentes de trabajo” y en el apartado Vinculación con la Economía Mundial se expresa al turismo como una estrategia relevante en materia de desarrollo: “Frente a la necesidad de reducir la dependencia del endeudamiento externo, la expansión de las exportaciones no petroleras y del turismo se vuelve imperioso para el desarrollo del país.”

Otra particularidad en el documento, con relación al turismo, resulta la alusión a ramas del mismo y vinculación a diversas estrategias. Así, por ejemplo, al hablar de la mejora y modernización de la administración de los servicios de seguridad social, se alude al turismo social para atender el uso del tiempo libre de los derechohabientes. En tanto que al hablar de ecología, en particular Flora y fauna silvestre, se indican algunas acciones proclives a contribuir a la protección a ser motivo de atracción turística, señalándose como argumento que el turismo ecológico es un recurso no explotado para esos días en el país, “a pesar de que tiene un enorme potencial”. En el mismo apartado de ecología se recomienda con relación a la conservación y enriquecimiento de los recursos naturales renovables “Fomentar programas de turismo en las concentraciones [...]”. Aparte, es en el sumario de las Políticas sectoriales del citado Plan en donde se expone con mayor precisión el papel que se visualiza para el turismo en materia de política pública en el país en ese sexenio:

La política turística tiene como propósito esencial de corto plazo, contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos, en tanto que la

consolidación de ambos aspectos en el mediano y largo plazos, deberá fortalecer la posición estratégica del sector en el desarrollo nacional. La estrategia general se basa en el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada, la implantación de una política de precios que permita mantener la competitividad en el mercado internacional e incrementar la demanda interna, y la asignación óptima de los recursos financieros. Las líneas de acción comprenden: información turística; diversificación de mercados; promoción y publicidad; comercialización; turismo fronterizo; turismo interno; turismo social; planta turística; capacitación; transporte; desarrollo turístico regional; política financiera y coordinación intersectorial.

Para el periodo el documento brindó orientaciones estratégicas y líneas de acción para los programas de agua, turismo, pesca y energéticos. En el apartado dedicado al Turismo, encontramos como rasgos principales de la concepción del mismo los siguientes:

- *El turismo aparece como una actividad con alta capacidad para “captar divisas, generar empleos productivos, contribuir al desarrollo regional equilibrado, estimular a gran parte del resto de los sectores económicos y fortalecer la identidad cultural.”*
- *El turismo aparece con alto potencial asociado a la abundancia “recursos susceptibles de aprovechamiento turístico” tanto naturales como históricos, geográficos, artísticos, económicos, principalmente.*
- *El turismo aparece como “una posibilidad de exploración económica promisorio”, para “zonas aisladas que no tienen otra alternativa viable de crecimiento económico”.*
- *El turismo aparece relacionado a ramas de la economía tales como la construcción, el transporte, el comercio, las artesanías y la industria de los alimentos.*

Así, y con relación al último punto, en materia de diagnóstico del sector de transportes se recomienda una mejor coordinación con el sector turismo y como estrategia se establece impulsar “la coordinación con los programas de almacenamiento y abasto, turismo y fabricación de equipo de transporte [...]” y se subraya que “Se continuará apoyando al transporte aéreo de pasajeros por sus importantes funciones de fomento al turismo y a la integración regional.” A consecuencia, al preverse las estrategias para el transporte aéreo el turismo vuelve a ser

aludido: “Consolidar la coordinación de las actividades de las aerolíneas nacionales y del sector turismo, diseñando nuevas fórmulas de comercialización.”

Las reflexiones sobre el turismo en el Plan finalizan con datos que se ofrecen en el apartado del tema denominado Diagnóstico. En él destaca el señalamiento a una tendencia decreciente del turismo al comenzar la década de los 80’s con respecto a la década anterior. Se señalan como causas de la problemática tanto “razones que son propias del sector como ajenas al mismo”.

Dentro de las razones propias se expresan:

- *la baja calidad de algunos de los servicios*
- *la inadecuada política de precios*
- *la falta de un producto diferenciado y competitivo,*
- *y el manejo inadecuado de la promoción y comercialización.*

Entre las causas ajenas al turismo se indican:

- *la sobrevaluación cambiaria,*
- *la mala situación económica de los países que tradicionalmente mantenían un flujo constante de visitantes hacia el país, y*
- *las restricciones al transporte internacional.*

El diagnóstico, adicionalmente, reflexiona sobre dos modalidades de turismo que precisa: 1) “de internación” y 2) “fronterizo”, indicando que éste último proviene en su mayoría de los Estados Unidos de Norteamérica, lo que condiciona al turismo, se indica, a los cambios de la economía norteamericana.

Se expresa deficiencias en la infraestructura carretera lo que se considera para esa década un factor importante de la desaceleración del turismo carretero; un incremento del turismo nacional en el exterior acusado como consecuencia del encarecimiento de los servicios turísticos nacionales con respecto a los del exterior; pero, por otra parte, límites en la captación del

mercado fronterizo con los Estados Unidos de América; incipiente desarrollo del turismo social; concentración del turismo en zonas de playa y ciudades de interés histórico y cultural con poco aprovechamiento del potencial turístico general del país; poca inversión en el sector en instalaciones por la población de estratos económicos medios y bajos; deficiencias en los servicios complementarios del transporte turístico; deficiente capacitación de la mano de obra del sector; escasez del personal calificado; insuficiencia en la legislación turística para delimitar funciones reguladoras y de fomento.

Dada las características del diagnóstico que se presenta en el documento se ofrece como propósito esencial de la política turística en corto plazo:

[...] contribuir a la solución de los problemas nacionales, mediante la captación de divisas y la generación de empleos, en tanto que la consolidación de ambos aspectos en el mediano y largo plazo, deberá fortalecer la posición estratégica del sector en el desarrollo nacional.

Así como:

- *Promover la utilización del derecho al descanso de las mayorías del país, mediante el fomento al turismo recreativo dirigido a los estratos de población con ingresos medios y bajos.*
- *Contribuir al desarrollo equilibrado entre regiones y al fortalecimiento de la identidad nacional, mediante la promoción de la cultura y los valores del país.*
- *Ampliar, diversificar y consolidar la demanda externa mediante la incursión de nuevos mercados y segmentos de consumo.*
- *Fortalecer el turismo interno y en especial el turismo social.*
- *Fomentar el mejor y más amplio aprovechamiento del potencial turístico nacional.*
- *Ampliar, diversificar y elevar la calidad de la oferta turística nacional.*

En términos de expresión de las estrategias para el alcance de los citados propósitos el Plan propone 3 acciones concretas:

- 1) *el uso intensivo y eficiente de la capacidad instalada,*

- 2) *la implantación de una política de precios que permita mantener la competitividad en el mercado internacional e incrementar la demanda interna, y*
- 3) *la asignación óptima de los recursos financieros.*

Sumado a ello se plantean 13 acciones en la materia: Consolidar el sistema de información turística y ampliar y mejorar los informes que se le brindan al turista; diversificar los mercados; promoción y publicidad más eficaces; promover la agrupación de los empresarios turísticos para elevar la eficiencia en la comercialización; promover el desarrollo del turismo fronterizo; fomentar el turismo interno; definir un esquema de cooperación entre sindicatos y patrones; orientar al mejoramiento integral en la calidad de los servicios a la planta turística; mejorar los programas de capacitación para los recursos humanos; mejorar los servicios de transporte; formular e instrumentar una política de desarrollo turístico regional; fomentar una política de financiamiento; establecer una coordinación intersectorial a fin de descentralizar la administración turística.

El Plan de Nacional de Desarrollo 1989 -1994

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994 tuvo efecto bajo el mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari y en su articulación tuvo como política central la modernización de diferentes sectores y, entre ellos, el turismo. Este Plan, a diferencia del sexenio anterior, hace un llamado concreto a la participación del Secretario de Turismo en turno para la elaboración de los programas con metas de alcance a mediano plazo. La modernización que se busca dentro de la propuesta también atiende las crecientes preocupaciones ambientales por lo que junto a otros sectores, como la agricultura y la ganadería o el comercio, el Plan señala para el turismo adoptar criterios ecológicos. Este Plan, al igual que el anterior refiere a “las bellezas naturales y tradiciones culturales” como de un gran potencial para el turismo. Y señala como línea de la política: “modernizar el turismo, como una de las fuentes de divisas más importantes y de mayor

potencial de desarrollo y como prestador de un servicio atractivo y accesible para los nacionales” (Honorable Congreso de la Unión, 1989).

En cuanto a la modernización de la infraestructura y los servicios de transporte se incluye, con vinculación al turismo, el fomento a los “vuelos de fletamento” para su impulso. Y dentro de la política de comunicaciones y transportes se prevé el desarrollo del turismo náutico. Con respecto al apartado Modernización del turismo la información más destacada es la siguiente:

El turismo es visto como una actividad que debe contribuir al desarrollo económico nacional y al equilibrio regional, a través de 2 medidas: 1) la ampliación y mejoramiento de la planta turística existente; 2) el incremento de la afluencia del turismo nacional y extranjero, y una consecuente generación de empleos. Pero, además, el turismo no sólo se prospecta para la captación de divisas, sino también fortalecer la imagen del país al interior y exterior y la promoción del conocimiento y cuidado de los bienes turísticos y culturales entre los mexicanos.

Se enfatiza el trato al visitante y bajo ese argumento se propone capacitación de los prestadores de servicios en todos los niveles; fortalecer la seguridad en las carreteras y en los lugares de atracción turística; facilitar los trámites aduanales y de migración; incrementar los vuelos comerciales y de fletamento; fomentar el turismo náutico; promover el turismo nacional en periodos de actividad baja contribuyendo a ello el aliento al turismo social y al turismo cultural; adecuar la normatividad y regulación turística; propiciar la creación de fondos estatales y de sociedades de inversión para la promoción y el desarrollo de la oferta turística; fortalecer la función del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) para estimular el financiamiento de la oferta turística y la participación de inversionistas; fomentar la inversión extranjera directa; fomentar la creación de instalaciones turísticas que permitan la práctica del

campismo, y actualizar el inventario de los recursos turísticos y consolidar el sistema de información turística.

Para dar cumplimiento a la Ley de Planeación y las Metas nacionales estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 el Estado mexicano estableció 14 programas nacionales; 11 programas especiales; 14 programas sectoriales y 6 programas transversales. De estos últimos 3 de ellos guardan carácter especial y 3 regional.

Dentro de los catorce programas sectoriales se encuentra previsto el Programa Sectorial de Turismo.

El Plan de Nacional de Desarrollo 1995-2000

Las primeras alusiones del Plan al turismo se relacionan al apartado referido a la “Política ambiental para un crecimiento sustentable”, y se indica de interés que se incorporen servicios de turismo ecológico a las áreas naturales protegidas. En tanto a las “políticas sustentables pertinentes” se indica al turismo como actividad que requiere un programa sectorial específico ofreciendo como argumento “su impacto en el desarrollo regional, la generación de empleo y la captación de divisas”, por lo que se

[...] reconocerá que la actividad turística es la opción más rápida y viable de desarrollo para algunas regiones del país; que el empleo turístico es de generación rápida, cuesta menos, incorpora fuerza de trabajo joven y de ambos sexos; que nuestro país tiene ventajas relativas extraordinarias por su vecindad con grandes mercados y, sobre todo, por la singularidad de sus recursos.

Como estrategias centrales para el turismo, el documento expresa las siguientes:

- *Facilitar, desregular y simplificar la normatividad en la materia*
- *Establecer una instancia mixta de promoción (gobierno y sector privado)*
- *Atraer a un mayor número de visitantes de mayor nivel de gasto durante todo el año.*

- *Desarrollar actividades que le den sustentabilidad y revaloricen la importancia de los recursos ecológicos y culturales.*
- *Establecer un plan detallado para promover en mayor medida el mercado nacional para esta actividad.*

Y dentro del listado de programas sectoriales se incluye el “Programa de Desarrollo del Sector Turismo”.

El Plan de Nacional de Desarrollo 2001-2006

En materia de política exterior, y en tanto a la promoción económica, política y cultural el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 informa de la creación bajo ese periodo sexenal la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a la cual se le asignaría la tarea de identificar “áreas de promoción económica en todas las misiones diplomáticas y consulares, que deberán identificar y apoyar oportunidades” en turismo y otras materias en el país.

Y dentro de sus objetivos rectores, en concreto el relativo a “fortalecer la cohesión y el capital sociales” fomentar el turismo y la cultura está como actividad incluida. Y en tanto a “Elevar y extender la competitividad del país”, el documento señala que:

El sector turismo es una prioridad del Estado mexicano y éste se ha propuesto asegurar su capacidad competitiva. Se buscará desarrollar y fortalecer la oferta turística para consolidar los destinos turísticos tradicionales y diversificar el producto turístico nacional, aprovechando el enorme potencial con que cuenta México en materia de recursos naturales y culturales.

Asimismo, se expresa que en dicho sector se dará mayor atención a la promoción y la modernización de las PYMES con el fin de incrementar el turismo extranjero. Se remarca,

también, el interés por incorporar “criterios de aprovechamiento sustentable”, particularmente referidos al turismo.

El Plan de Nacional de Desarrollo 2007-2012

Con relación a este Plan el turismo tiene mayores alusiones con respecto al Plan anterior. Primero, se expresa que el turismo es un sector que, por su importancia, se vincula al ámbito de desarrollo regional y de generación de empleos. Se subraya que el Plan valúa económicamente los recursos naturales y a consecuencia estima la promoción del ecoturismo. El turismo es visto, además, como un recursos para “reducir la vulnerabilidad de la economía mexicana” que contribuye al crecimiento de la demanda externa. Dentro del apartado dedicado al turismo el plan puntualiza a éste como prioridad nacional y argumenta 2 razones, la primera es la “productividad y empleo bien remunerado” y la segunda es que su expansión se sitúa en las regiones de menor desarrollo económico. Apunta a áreas de oportunidad aún no explotadas y, en general, de enorme potencial. Se expresa como necesidad el dotar a las poblaciones de capacidades, entendidas en términos de infraestructura y servicios. Bajo estas orientaciones, se integra como objetivo en el Plan:

Hacer de México un país líder en la actividad turística a través de la diversificación de sus mercados, productos y destinos, así como del fomento a la competitividad de las empresas del sector de forma que brinden un servicio de calidad internacional.

Para el alcance del objetivo se expresan 6 estrategias para su alcance:

- 1) Hacer del turismo una prioridad nacional para generar inversiones, empleos y combatir la pobreza, en las zonas con atractivos turísticos competitivos.
- 2) Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral.
- 3) Desarrollar programas para promover la calidad de los servicios turísticos y la satisfacción y seguridad del turista.

- 4) Actualizar y fortalecer el marco normativo del sector turismo.
- 5) Fortalecer los mercados existentes y desarrollar nuevos mercados.
- 6) Asegurar un desarrollo turístico integral.

Mientras que el Plan, además, al hablar de desarrollo regional integral alude de nueva cuenta al turismo y lo vincula al fomento de la competitividad de las regiones y al impulso de un programa especial de infraestructura para el acceso de servicios de la población en regiones de menor desarrollo.

Y en tanto a un objetivo establecido para “Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida, impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos”, se establece como estrategia la promoción de proyectos de ecoturismo, turismo de aventura y turismo cultural en las zonas rurales, en la idea de que “las regiones rurales marginadas pueden aprovechar sus condiciones particulares y convertirse en puntos de atracción para el turismo nacional y el extranjero.”

En este Plan de Desarrollo resulta particular que en el objetivo relativo al fortalecimiento del acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior el turismo se señala como un potencial de empleo de las regiones por lo que se puntualiza que la especialización en el turismo ecológico o sustentabilidad ambiental “puede convertirse en una posibilidad de empleo para los jóvenes que viven en zonas rurales o comunidades indígenas”.

En tanto al objetivo que establece el logro del acceso a la participación y disfrute de las manifestaciones artísticas y del patrimonio cultural, histórico y artístico del país de los mexicanos, el turismo es expresado de importancia en tanto a que su fomento es visto como un

instrumento detonador del desarrollo regional y relacionado a la generación de fuentes de empleo.

Durante el eje 4, de Sustentabilidad ambiental, se reconoce al turismo como uno de los factores cuyo “desarrollo desordenado” ha provocado problemas en ecosistemas vulnerables. Así, a fin de frenar el deterioro de selvas y bosques se piensa en el fomento del ecoturismo y el turismo ambientalmente responsable.

Finalmente, con relación a México y su vinculación a otros países, el Plan señala que para el caso de Europa las oportunidades se dan para promover, aparte del intercambio comercial y las inversiones, el turismo. Y en tanto a la incursión de México en el mundo el patrimonio cultural y artístico se visualiza como recursos para atraer al turismo. El turismo se enlista como uno de los programas instrumentales del citado Plan.

El Plan de Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 inicia sus primeras alusiones al turismo al abordar el tema de fomento económico, política sectorial y regional. Y estima que el turismo posee la “capacidad para generar empleo, competir exitosamente en el exterior, democratizar la productividad entre sectores económicos y regiones geográficas, y generar alto valor a través de su integración con cadenas productivas locales”. Una propuesta para el alcance de los logros propuestos es la coordinación de la política de fomento económico y los sectores de la minería, agricultura y turismo, así como la infraestructura.

Al abonar focalmente en el apartado del sector turístico destaca el señalamiento dentro del turismo la posibilidad de crear trabajos, incrementar los mercados donde operan las pequeñas y medianas empresas, así como la posibilidad de preservar la riqueza natural y cultural. En tanto

al tipo de turismo que pueda ofertarse se precisa que México se encuentra bien posicionado en el segmento de sol y playa, mientras que en “turismo cultural, ecoturismo y aventura, de salud, deportivo, de lujo, de negocios y reuniones o de cruceros” aparecen como áreas de oportunidad para el país. Emerge, además, como indispensable la consolidación del modelo de desarrollo turístico sustentable, así como el “fortalecer el impacto del turismo en el bienestar social de las comunidades receptoras”. El señalamiento central es la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y la inclusión social. A la par, y a fin aprovechar el potencial turístico, se precisa la “promoción eficaz de los destinos turísticos”.

Dentro de la segunda sección del documento figura un apartado nombrado México con responsabilidad global, en él el turismo aparece como una tarea central para la promoción del desarrollo interno. Se focaliza la región Asia-Pacífico como área de oportunidad para atraer al turismo al país. Figura explícitamente en este Plan las tareas de la Secretaría de turismo de promoción económica, turística y cultural de México en el exterior.

Con relación a los objetivos trazados para el desarrollo del país, se incluye como uno de ellos el “Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.”, para lo cual se establece como principales estrategias para el turismo, las siguientes:

- *Impulsar el ordenamiento y la transformación del sector turístico.*
- *Impulsar la innovación de la oferta y elevar la competitividad del sector turístico.*
- *Fomentar un mayor flujo de inversiones y financiamiento en el sector turismo y la promoción eficaz de los destinos turísticos.*
- *Impulsar la sustentabilidad y que los ingresos generados por el turismo sean fuente de bienestar social.*

Y en materia de “Responsabilidad global” se propone como línea de acción fortalecer la relación bilateral con Canadá, aumentando la cooperación en temas prioritarios, en los cuales se enlista

el turismo, así como también se le adscribe como objetivo en tanto a “Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural”; mientras que la definición de agendas en materia de diplomacia pública y cultural se encamina a la mejora de la imagen del país al exterior con la finalidad de incrementar los flujos, además del comercio y la inversión, el turismo.

Ley General del Turismo

En 1980 se publica por primera vez en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Turismo. Con base en ello, en febrero 4 de 1980 se aprueba, por primera vez, un Plan Nacional de Turismo, documento que concreta el quehacer en la materia tanto para los estados como municipios y sectores público y privado.

La última reforma publicada a dicha ley fue en diciembre de 2015 sobre una publicación más reciente de la misma en junio de 2009, bajo el sexenio de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

La Ley se organiza en 5 títulos más los artículos transitorios de la misma, aunque la última reforma adiciona una sentencia dictada por el Tribunal Pleno en materia de controversia constitucional promovida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El primer título de la Ley General de Turismo posee un solo capítulo, el referente a las disposiciones generales. En él se expresa en tres artículos que la ley es de orden público y de interés social, que su aplicación corresponde a la Secretaría de Turismo, el objeto de la Ley y la clarificación conceptual de términos para su adecuada aplicación. Con relación a los objetos de la ley se prevén 15 atribuciones: 1) Coordinar “las facultades entre el Ejecutivo federal, estados, Municipios y Distrito Federal”; 2) “Establecer bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística [...]” ; 3) “Determinar mecanismos para la

conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos naturales [...]; 4) “Formular las reglas y procedimientos para establecer, el ordenamiento turístico del territorio nacional”; 5) “Promover y vigilar el desarrollo del turismo social [...]”; 6) Facilitar a las personas con discapacidad [...] el uso y disfrute de las instalaciones destinadas a la actividad turística [...]”; 7) “Salvaguardar la igualdad de género en la instrumentación y aplicación de políticas de apoyo y fomento al turismo”; 8) “Establecer las reglas y procedimientos para la creación de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable [...]”; 9) “Optimizar la calidad y competitividad de los servicios turísticos”; 10) “Impulsar la modernización de la actividad turística”; 11). “Fomentar la inversión [...] en la industria turística”; 12). “Establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos”; 13. “Determinar las normas para la integración y operación del Registro Nacional de Turismo”; 14. “Establecer las bases para la orientación y asistencia a los turistas nacionales y extranjeros [...]”, y 15). “Fomentar y desarrollar acciones para diversificar la actividad turística [...]”. Con relación a las principales conceptualizaciones que la Ley ofrece se transcriben las siguientes:

Principales nociones conceptuales ofrecidas por la Ley General de Turismo

Actividades turísticas	<i>Las que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos.</i>
Atlas turístico de México	<i>El registro sistemático de carácter público de todos los bienes, recursos naturales y culturales que puedan constituirse en atractivos turísticos nacionales, sitios de interés y en general todas aquellas zonas y áreas territoriales del desarrollo del turismo.</i>
Ordenamiento turístico del territorio	<i>Instrumento de la política turística bajo el enfoque social, ambiental y territorial, cuya finalidad es conocer e inducir el uso de suelo y las actividades productivas con el propósito de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos.</i>
Prestadores de servicios turísticos	<i>Las personas físicas o morales que ofrezcan, proporcionen, o contraten con el turista, la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley</i>
Recursos turísticos	<i>Son todos los elementos naturales o artificiales de un lugar o región que constituyen un atractivo para la actividad turística</i>
Región turística	<i>Es un espacio homogéneo que puede abarcar el territorio de dos o más Estados y en el que, por la cercana distancia de los atractivos y servicios, se complementan</i>
Ruta turística	<i>Es un circuito temático o geográfico que se basa en un patrimonio natural o cultural de una zona y se marca sobre el terreno o aparece en los mapas</i>
Servicios turísticos	<i>Los dirigidos a atender las solicitudes de los turistas a cambio de una</i>

	<i>contraprestación, en apego con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamento</i>
Turismo sustentable	<i>Aquel que cumple con las siguientes directrices: a) Dar un uso óptimo a los recursos naturales aptos para el desarrollo turístico, ayudando a conservarlos con apego a las leyes en la materia; b) Respetar la autenticidad sociocultural de las comunidades anfitrionas, conservando sus atractivos culturales, sus valores tradicionales y arquitectónicos, y c) Asegurar el desarrollo de las actividades económicas viables, que reporten beneficios socioeconómicos, entre los que se cuenten oportunidades de empleo y obtención de ingresos y servicios sociales para las comunidades anfitrionas, que contribuyan a mejorar las condiciones de vida.</i>
Turistas	<i>Las personas que viajan temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilicen alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población</i>
Zonas de desarrollo turístico sustentable	<i>Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable: Aquellas fracciones del territorio nacional, claramente ubicadas y delimitadas geográficamente, que, por sus características naturales o culturales, constituyen un atractivo turístico. Se establecerán mediante declaratoria específica que emitirá el Presidente de la República, a solicitud de la Secretaría.</i>

El segundo título se integra por seis capítulos. El primero de dichos capítulos se integra por dos artículos. En ellos se exponen las tareas que la Secretaría de turismo tendrá en la materia y se expresa que la misma servirá de conducto para firmar convenios o acuerdos de colaboración en actividades relacionadas al desarrollo turístico. De ahí se desprenden 14 tareas específicas de la Secretaría de Turismo, siendo la más relevante el “Formular y conducir la política turística nacional” y seguida por: 2) “Promover [...] la actividad turística [...]”; Coordinar las acciones en todos los órdenes de gobierno; “Atender los asuntos relacionados a la actividad turística del país”; “Regular las acciones para la planeación, programación, fomento y desarrollo de la actividad turística [...]”; “Coadyuvar a la aplicación de los instrumentos de política ambiental y de cambio climático, en materia de turismo”; “Formular las bases de coordinación entre los ámbitos de gobierno, para el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable”; “Promover la infraestructura y equipamiento[...]; “Promover acuerdos de cooperación y coordinación con el sector privado y social [...]”; “Participar en programas de prevención y atención de emergencias y desastres [...]”; “Promover, realizar y difundir estudios, investigaciones e indicadores en materia turística”; “Establecer la regulación para la clasificación de establecimientos hoteleros y de hospedaje

[...]; “Promover y vigilar el cumplimiento de esta Ley[...] ; “Fijar e imponer, de acuerdo a esta Ley y los reglamentos correspondientes, el tipo y monto y de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística”, y las demás previstas en la Ley.

El segundo capítulo del título segundo se constituye por tres artículos. En ellos se expresa las condiciones para la coordinación de la Secretaría de Turismo con otras dependencias para atender asuntos relacionados al turismo, tales como el desarrollo turístico sustentable. Asimismo se expresan las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social para instrumentar acciones que permitan el cumplimiento de la Ley General de Turismo, así como la indicación a coadyuvar con cualquier otra dependencia en aras del impulso turístico.

El tercer capítulo corresponde a indicar las atribuciones de los Estados y el Distrito Federal mientras que el capítulo cuarto se aboca a señalar las atribuciones de los municipios. Ambos apartados exponen atribuciones muy parecidas, con acotación al espacio territorial, centralmente. El último capítulo del título segundo refiere al Consejo Consultivo de Turismo como un órgano de la Secretaría cuyo propósito es proponer estrategias y acciones que hagan posible el desarrollo integral de la actividad política en el país. Para ello se expresa que tales consejos se presidirán por el titular del ejecutivo estatal o, en su caso, el jefe de gobierno del Distrito Federal.

El tercer título se integra por 8 capítulos. El primero de ellos orienta la construcción del Atlas Turístico de México; el segundo indica estímulo y promoción para incorporar la actividad

turística a las cadenas productivas. El tercer capítulo precisa el impulso del turismo social, para ello señala como obligadas a elaborar y ejecutar de manera coordinada un programa para el fomento del turismo social a las Secretaría de Turismo, Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado y la Comisión Nacional de Cultura, Física y Deporte. Asimismo se incluye en el capítulo previsiones para subscribir acuerdos de la Secretaría con distintas dependencias y entidades para promover el turismo social. El capítulo cuarto versa sobre el acceso al turismo, indicándose necesaria esa condición. El capítulo quinto, en cambio, trata de la cultura turística, su promoción y fomento, en respeto y conservación del patrimonio nacional. El séptimo señala la obligación de la Secretaría de Turismo de elaborar un Programa Sectorial el cual, se indica, habrá de contener planificación, diagnóstico y pronóstico de la situación del turismo en el país. El capítulo séptimo desarrolla previsiones en torno al ordenamiento turístico del territorio y la obligatoriedad de dicho desarrollo por la Secretaría de Turismo, así como previsiones formales para regionalizar cuando la región se construya en el espacio territorial de más de un estado. El octavo y último capítulo del tercer título habla sobre las zonas de desarrollo turístico sustentable del país, así como las condiciones para reconocerlas y ser nombradas como tales.

Para el ordenamiento turístico del territorio la ley prevé considerar los siguientes criterios:

- 1) *La naturaleza y características de los recursos turísticos existentes en el territorio nacional [...];*
- 2) *La vocación de cada zona o región [...];*
- 3) *Los ecológicos de conformidad con la ley en la materia;*
- 4) *La combinación deseable que debe existir entre el desarrollo urbano, las condiciones ambientales y los recursos turísticos;*
- 5) *El impacto turístico de nuevos desarrollos urbanos, asentamientos humanos, obras de infraestructura y demás actividades;*
- 6) *Las modalidades que [...] establezcan los decretos por los que se constituyan las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable;*

- 7) *Las medidas de protección y conservación establecidas [...]*
- 8) *Las previsiones contenidas en los programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio tanto regionales como locales [...]*

En tanto el objeto que perseguirán los programas de ordenamiento turístico regional, son 3 las orientaciones que la Ley ofrece:

- 1) *Determinar el área que comprende la región a ordenar, describiendo sus recursos turísticos;*
- 2) *Proponer los criterios para la determinación de los planes o programas de desarrollo urbano, con el propósito de preservar los recursos naturales y aprovechar de manera ordenada y sustentable los recursos turísticos respectivos, y*
- 3) *Definir los lineamientos para su ejecución, seguimiento, evaluación y modificación.*

De igual forma, se ofrecen orientaciones para el ordenamiento turístico local y para la formulación, aprobación, expedición, evaluación y modificación de dichos programas.

El título cuarto se desarrolla en dos capítulos. En el primero de ellos se enfoca a la promoción de la actividad turística y en él se señala la constitución de un Consejo de Promoción Turística de México y de las particularidades que deben revestir a dicho Consejo. El segundo se aboca al Fomento de la actividad turística y de los recursos turísticos para lo cual se señala la constitución de un fondo, las funciones de éste y la constitución de un comité técnico para el mismo.

El último título, el quinto, se integra por 7 capítulos para hablar del registro nacional de turismo; los prestadores de servicios turísticos y de los turistas; los derechos y obligaciones de los prestadores de servicios turísticos; los derechos y obligaciones de los turistas; la competitividad y profesionalización en la actividad turística; la verificación del cumplimiento de la Ley General de Turismo y de las sanciones y del recurso de revisión en materia de infracciones y quejas.

Conclusiones

La aproximación teórica al desarrollo del marco normativo en México permite identificar algunos temas que han cobrado matices distintos en cada periodo sexenal en los planes de desarrollo, pero que se incorporan en la política pública guiando el actuar de las instituciones de manera consecuente en las últimas décadas, tales como aquellos relacionados a las preocupaciones medioambientales, la generación de empleo y la competencia tanto interna como externa. Mientras, la Ley de General de Turismo refleja un marco conceptual amplio que ofrece orientaciones generales para establecer un ordenamiento turístico en diversos niveles.

La realización y particularmente el alcance de los objetivos de cada plan ha sido condicionado no sólo por la voluntad de sus ejecutores sino de la destreza política, recursos y rutas de acción para implementarlos, y el contexto en el que se inscriben.

Queda pendiente tal análisis tras este acercamiento al marco normativo. De igual forma, dar respuesta a preguntas tales como: ¿Cómo ha ido cambiando el significado de región? ¿Qué papel juegan éste como un espacio de oportunidades para el desarrollo y para nuevas miradas sobre el turismo? ¿Cuáles son los mecanismos que permiten analizar y modificar un marco constitucional favorable para el desarrollo y bienestar de las regiones en donde el turismo se presente como una alternativa real a las poblaciones con menores niveles de calidad de vida?, ¿Qué competencias se dan a las regiones para poder fortalecer su autonomía y posibilidades de concebir el turismo como una opción real para el desarrollo local sustentable? ¿Cuáles son las recomposiciones simbólicas que se establecen para una sociedad enmarcada en un panorama incierto, complejo y competitivo, particularmente en las comunidades de alta marginación pobreza y rezago? ¿Cómo se conforman las identidades y qué papel juegan éstas como respuesta social al impacto de la globalización? ¿Cómo se

vincula a los temas anteriores la forma en las que las comunidades se organizan para promover el desarrollo turístico de los espacios y territorios reconocidos como propios?

BIBLIOGRAFÍA

INFORMES Y LIBROS

Hermansen, T. (1977). Polos y centros de desarrollo en el desarrollo nacional y regional. Elementos de un marco teórico. En A. R. Kuklinski, *Polos y centros de crecimiento en la planificación regional* (págs. 11-37, 76-82). México: FCE.

Honorable Congreso de la Unión. (2009). Ley General de Turismo. México: Diario Oficial de la Federación

Honorable Congreso de la Unión. (1983). Ley de Planeación. México: Diario Oficial de la Federación.

Honorable Congreso de la Unión. (1989). Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. México: Poder Ejecutivo Federal.

Honorable Congreso de la Unión. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000*. México: Poder Ejecutivo Federal.

Honorable Congreso de la Unión. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006*. México: Poder Ejecutivo Federal.

Honorable Congreso de la Unión. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012*. México: Poder Ejecutivo Federal.

Honorable Congreso de la Unión. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018*. México: Poder Ejecutivo Federal.

Honorable Congreso de la Unión. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994*. México: Poder Ejecutivo Federal.

Mendoza, J. E., & Días Bautista, A. (2006). Evolución de la teoría y de la práctica del análisis económico regional. En U. d. El Colegio de la Frontera Norte, *Economía regional moderna. Teoría y práctica* (págs. 9-38). México: Plaza y Valdés.

Palacios, J. J. (1983). El concepto de la región: dimensión espacial de los procesos sociales. *Revista Iberoamericana de Planificación*, 56-68.

Rosales Ortega, R. (2006). Geografía económica. En D. Hiernaux, & A. Lindón, *Tratado de geografía humana* (págs. 129-146). Distrito Federal: Anthropos-UAM.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Honorable Congreso de la Unión. (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de Cámara de Diputados:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Honorable Congreso de la Unión. (2009). Ley General de Turismo. México: Diario Oficial de la Federación.

INEGI. (2008). Sistema de Cuentas Nacionales. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística y Geografía: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/>